

中国の改革開放からみた自由貿易試験区（特集 中国の自由貿易試験区 -- 現状と展望）

著者	大橋 英夫
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	249
ページ	8-11
発行年	2016-06
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00002928

中国の改革開放からみた 自由貿易試験区

大橋 英夫

● 対外開放地区の設置

中国の経済改革といえば、ビッグバンと対置される漸進主義や特別区での経験を全国に広めていく「実験室」方式に特徴づけられる。また中国の対外開放は、競争、規模の利益、技術・ノウハウなど、市場経済化に不可欠な諸要素の導入を促すことから、経済改革と並行して強調されてきた。この中国の改革開放の特徴が集約された存在が、経済特区に代表される特別区である。特別区の設置に際しては、それぞれの時期における改革開放の目的が端的に反映されているといつてよい。

そこで本稿では、中国政府が直接関与する国家級特別区の設置の背景、その目的の変遷から、改革開放の動きを振り返り、近年新たに設置された自由貿易試験区（以下、自貿区）の役割を再考してみたい。

経済特区の設置は、中国が改革開放に転じた一九七八年末の中国共産党十一期三中全会に遡ることができる。広東省党委員会書記の習仲勲が広東省の自主権拡大を中央に要求すると、國務院は広東省宝安県への「輸出商品生産基地」の設置を提案した。翌一九七九年四月の中央工作会議では、鄧小平が「輸出特区」の試行、広東・福建両省による「特殊政策・弾力措置」の実施が提起された。これを受けて同年七月に広東・福建両省の「特殊政策・弾力措置」の実施が決定され、四つの経済特区（深圳、珠海、汕頭、厦門）の設置はその一環をなした。経済特区の建設では、当初の狙いとは異なり、国内資本が原動力となったが、経済特区は技術、知識、管理、対外政策の「窓口」とされた。

鄧小平が経済特区を視察した一九八四年には、北は遼寧省の大連、南は広西チワン族自治区の北海にいたる沿海一四都市の対外開放が決定された。このうち、条件の整った一二都市に経済技術開発区が合計一四カ所設置された。一九八八年には、長江三角州、珠江三角州、閩南（厦門、漳州、泉州）三角地区、遼東半島、山東半島、渤海湾、広西沿海地区の対外開放がなされ、対外開放は、文字どおり、「点」から「線」、さらに「面」へと広がりをみせた。

また一九八八年には、海南島が経済特区に指定され、厦門特区と厦門杏林・海滄地区、福州馬尾経済技術開発区に台湾投資区が設けられた。対外開放の最前線に位置する特別区には、経済改革の「実験」と同時に、外資導入と輸出を梃子とする経済成長が期待された。

● 多元的・重層的な対外開放

一九八八年後半からの強力な引き締め政策（「治理整頓」）、官僚のブローカー行為（「官倒」）に対する厳しい批判、改革開放の担い手であった胡耀邦の死去と天安門事件の発生などにより、一九八九～九〇年初にかけて、中国の改革開放は一時的な後退をみた。

改革開放を再加速させたのが、一九九二年の鄧小平の南方視察である。中国が「社会主義市場経済」の構築を目指すことが決まると、経済改革の「実験」は特別区内にとどまらず、広範な社会各部門・分野で実施されるようになった。

一方、対外開放では、新たに「多元的かつ重層的な対外開放」が展開された。これを象徴する措置が、(1)「T」字戦略、(2)「U」字戦略、(3)内陸主要都市の対外開放である。(1)「T」字戦略とは、沿海地区に長江流域を加えた対外開放を意味する。「T」字の要に位置する上海に浦东新区が設けられ、長江流域の安徽省の蕪湖から重慶までの五都市は沿江開放都市とされた。(2)「U」字戦略は、中国を取り巻く陸上国境地域を指し、黒竜江省の綏芬河から新疆ウイグル自治区の伊寧を経て、広西チワン族自

治区の東興にいたる一六カ所に辺境経済合作区が設けられた。

(3)内陸主要都市では、黒竜江省のハルビンから貴州省の貴陽にいたる一五都市が対外開放された。

さらに「多元的かつ重層的な対外開放」の一環として、次のような特別区が設けられた。

(i)一九八四年に設置された経済技術開発区が、遼寧省の営口から新疆ウイグル自治区のウルムチにいたる一八カ所に新たに設けられた。また一九九〇年に上海浦東新区、一九九四年には江蘇省の蘇州工業園区と浙江省の寧波大榭開発区に対し、経済技術開発区政策の実施が認められた（現在、国家級経済技術開発区は全国二一九カ所にのぼる。「中国開発区網」二〇一六年三月一日アクセス）。

(ii)ハイテク産業に重点を置いた科学技術部所管の高新技术開発区が、北京から重慶にいたる二八カ所に設けられた（現在、一四六カ所。同上）。

(iii)輸出加工に重点を置いた保税区が、遼寧省の大連から海南省の海口にいたる一五カ所に設けられた（現在、一三カ所、同上）。

(iv)非製造業部門の対外開放として、

大連金石灘から海南省の三亚龍湾にいたる一一カ所に国際旅遊開發区が設けられた（現在、一二カ所、同上）。

●輸出志向工業化の展開

一九九〇年代には、対外開放が経済改革を促進することもあり、外資導入と輸出がさらに振興された。同時に、円高に始まる世界的な産業調整を受けて、近隣工業国・地域の輸出志向型製造業が大挙して対中投資に乗り出した。沿海地区で展開された加工貿易は、中国経済の牽引車となり、中国は「世界の工場」へと躍進した。

特別区の設置としては、この時期には輸出・加工貿易を振興するために、次のような「海関特殊監督管理区域」が設けられた。

(i)一九九〇年に、前述した保税区が上海外高橋に設けられ、保税加工、保税倉庫、中継貿易、商品展示などの機能が付加された。

(ii)二〇〇〇年には、アジア通貨危機後の輸出低迷を受けて、輸出の挺入れのために、輸出加工区が吉林省の琿春から四川省の成都にいたる一五カ所に設けられた。

(iii)二〇〇三年には、保税区に物流

機能を追加した上海外高橋保税物流園区が成立した。さらに二〇〇五年には、海上・航空輸送、物流・流通、貿易・金融機能を統合した上海国際航空センター建設のために、洋山保税港区が設置された。その後、保税港区政策は、珠海・マカオ境界の珠澳跨境工業区（珠海園区）、カザフスタンとの国境に位置する中哈国際边境合作中心（中国側地区）にも適用された。

(iv)二〇〇六年末には、蘇州工業園区に対して保税港区政策が適用されるようになり、総合保税区が各地に設けられた。

●輸出振興策の見直し

二〇〇〇年代半ばには、輸出・投資主導型成長から内需・消費拡大型成長への「発展方式」の転換が提起されるようになった。輸出振興にともなう経常黒字の拡大は、海外主要市場において深刻な貿易摩擦を引き起こした。大幅な経常収支の黒字により、貯蓄と外貨の「二つのギャップ」は解消された。しかし貯蓄超過にともなう過剰流動性は、中国の経済運営をきわめて困難にした。

こうして中国では、「全面的

小康社会」や「和諧社会」が志向されるようになり、「兩高一資」（高エネルギー消費・高汚染・高資源消費型）産業が抑制される一方で、産業高度化・イノベーション主導型成長が志向されるようになった。また外資に対しては、「超国民待遇」の見直しも始まった。二〇一二年四月の國務院「輸入強化・対外貿易均衡發展の促進に関する指導意見」は、輸出振興策の見直しと内需主導型成長への転換点となった。

なかでも輸出加工については、一九九〇年代後半から密輸対策として、またその後は産業高度化の観点から、加工貿易の管理体制が強化されるようになった。具体的には、加工貿易の「禁止」「制限」「許可」項目の設置、免税通関に際し保障金を求める銀行保証金台帳制度の導入、多次加工に及ぶ製品の「転廠」管理の強化などである。そして加工貿易を輸出加工区に誘導する方針も明らかにされた。こうして一九九〇～二〇一二年に設けられた六種類・一二四カ所の特殊区域は、一一〇カ所の海関特殊監督管理区域、三一カ所の総合保税区、一四カ所の保税港区、四六カ所の輸出加工区、五カ所の

保税物流園区、二カ所の保税區、二カ所の跨境工業区に再調整された。これら特別区は、二六の一級行政区（チベット、青海、甘肅、寧夏、山西、貴州以外）に及んでいる。

また加工貿易に関連する地域と産業の組み合わせは、ほぼ次のように整理し直された。

(i) 沿海・沿江の保税港区では、港湾貨物の集散、物流部門の付加価値、内陸に対する輻射作用を重視する国際航運センターを形成する。

(ii) 加工貿易集積地の総合保税區は、加工組立産業チェーン向けサービスの形成を通して、加工貿易の転換・高度化を目指す。

(iii) 加工貿易集積地の輸出加工區は、工業・貿易企業の管理と規範化、国家・省級開發區の外向型發展・高度化を通して、中西部地区に産業チェーンを移転・継承する。そして、加工貿易見直しの最終段階として、加工貿易に従事してきた企業の法人化が推奨された。

●経済改革の全面的展開

対外開放が一定の成果を収めるようになると、特別区の役割として、経済改革の「実験」に焦点が

絞られるようになった。二〇〇五～〇六年に上海浦東・天津濱海の兩新区、翌二〇〇七年には深圳が綜合改革試驗區に、また重慶・成都も都市・農村統合改革試驗區として位置づけられ、グローバル化、地域開發、市場經濟化に向けての「実験」が本格化した。また二〇〇七年には、湖北省の武漢、湖南省の長株潭（長沙、株洲、湘潭）が資源節約・環境友好型建設の綜合改革試驗區とされた。その後も、遼寧省の瀋陽（新型工業化）、山西省（資源型經濟転換）、浙江省の義烏（國際貿易）、厦門（兩岸交流）、黒竜江省（現代農業）が綜合改革試驗區に指定された。

全面的改革試点とは異なるが、二〇一二～一四年には、特定分野を対象として、(1) 浙江省の温州、珠江デルタ、福建省の泉州、雲南省と広西チワン族自治区、山東省の青島が金融綜合改革試驗區、(2) 東興、雲南の瑞麗、内蒙古自治区の滿洲里が国境試驗區、(3) 江蘇省の南通が大型深水港試驗區、(4) 汕頭が華僑試驗區とされた。そして海南省に対しては、韓国の濟州島や日本の沖縄の離島振興策と同様に、免税優遇政策が二〇一一年から実施されている。

二〇〇九～一〇年には、(1) 福建省の平潭、(2) 広東省の横琴、(3) 同省の前海地区が、今日の自貿區に繋がる綜合実験區とされた。

(1) 平潭地区では、福建沿海の島嶼部に兩岸合作の關稅特殊監督管理区域を設立し、優遇政策を実施することが決定された。

(2) 横琴地区は、「一国兩制」と広東・香港・マカオ合作の新モデル地区である。改革開放の深化とイノベーションの先行区、また珠江デルタ西岸の産業高度化のプラットフォームとして位置づけられ、人の居住、商業施設の建設、免税優遇範圍の拡大（研究開發、物流、サービスアウトソーシング企業の輸入設備）が認められた。

(3) 前海地区では、六大分野（金融業、現代物流業、情報サービス業、科学サービス業、専門サービス業、公共サービス業）、一二二項目の産業目録が作成され、深圳・香港合作先導区、体制メカニズム創新区、現代サービス業集積区、構造調整先端区が設けられた。

また経済改革とともに中国が重視する環境保護に関しては、前述の資源節約・環境友好型綜合改革試驗區に加えて、二〇一一年から七次にわたり環境保護部が国家生

態示範區を設置しており、その数は全国五二八カ所にのぼる（環境保護部ホームページ、二〇一六年三月一日アクセス）。

このような各種「実験」を経て、二〇一三年の中國共產黨一八期三中全会で「改革の全面的深化」が打ち出されたのである。

●上海自貿區の成立

二〇一三年一二月に成思危全國人民代表大會常務委員會副委員長が、青島保税區主催のシンポジウムにおいて、保税區を自由貿易區に転換し改革試点にすることを提起した。これが中国における自貿區設立の発端となった。二〇一〇年代半ばからは、上海、深圳、天津、成都、重慶などが國務院に対して、保税區の自由貿易區への転換を求める提案書を提出し始めた。これに対して國務院は、二〇一〇年から國家發展改革委員會、國務院發展研究中心による上海、深圳、天津などの実地調査を実施し、翌二〇一〇年四月に「上海市の現代サービス業・先進製造業の發展・加速化と國際金融センターおよび國際航運センターの建設推進に関する意見」（四つのセンター構想）を發布した。

これ以後、上海市が自貿区設立の先導役となった。二〇一一年一〇月に上海市は、「二〇一一年世界自由貿易区大会」で保税區を自貿区に転換させる意向を表明した。翌二〇一二年一月に上海市人民代表大会が「上海市国際貿易センター建設推進条例」を發布し、二〇一三年一月に上海市人民代表大会・政治協商會議で自由貿易園区試点建設が報告された。

二〇一三年三月には、上海を視察した李克強首相が、現行の保税區をベースとした自貿区設置を奨励すると述べ、同年六月に「中国（上海）自由貿易試験区総体方案（草案）」が國務院に提出された。同「方案」は八月に承認され、九月末に上海市の自貿区「管理弁法」とともに發布された。

こうして上海自貿区は成立し、翌二〇一五年四月には、自貿区の「改革開放深化方案」が發布され、同時に上海自貿区の範囲拡大と広東、天津、福建自貿区の設置が決定された。

●中国自貿区の役割

新たに誕生した自貿区には、次のような役割が期待されている。

第一に、前記の自貿区の「総体

方案」と「改革開放深化方案」によると、自貿区の主要任務は、①政府職能転換の加速化、②開放拡大に適応した投資管理制度の刷新・深化、③貿易監督管理制度刷新の推進、④金融制度刷新の推進、⑤法制・政策保障の強化である。ここから、自貿区における経済改革の焦点は、制度面では法制、行政管理、金融制度であり、産業面では貿易、物流、金融となる。

自貿区が産業構造の転換・高度化を目指していることは、二〇一五年五月の中共中央・國務院の「開放型経済新体制の構築に関する若干の意見」でも明らかにされている。この「意見」の第九条によると、「若干の自由貿易試験園区を建設する。上海自由貿易試験区の改革開放を深化させ、サービス業と先進製造業の対外開放を拡大し、投資と創新を促進する政策体系を形成し、一部の開放措置を浦東新区に適用し、改革試点の経験を総括し、全国に複写・普及させる」（『新華網』二〇一五年九月一七日発表）とされている。

第二は、地域開発における主導的役割である。自貿区では、国内の地域開発構想、とくに「長江経済帯」「京津冀」（北京、天津、河

北）「粤港澳」（広東、香港、マカオ）「兩岸」（福建、台湾）などの連携が強調される。これら重点地区に自貿区の経験を「複写・普及」させることが見込まれている。

第三は、グローバル化への対応である。今日の中国の対外戦略といえは、「一带一路」構想である。しかし二〇一五年三月に發布された綱領的文書をみても、基本原則が列記されているだけで、その全体像は必ずしも明確ではない。ただ、「一带一路」構想が西部大開発の延長線上に位置することは明らかであり、中西部の開発に対する自貿区の輻射作用に対する期待はやはり大きいといえよう。

より興味深い動きは、「一带一路」構想にもみられる国外における中国の特別区・境外経済貿易合作区の建設である。二〇一五年末現在、中国政府・企業が建設・運営中の境外経済貿易合作区は合計三四カ国・七五カ所にのぼる（商務部ホームページ、二〇一六年一月七日アクセス）。特別区を設置して開発を進める中国の経験は、国外でも活用されつつある。

自貿区のさらに重大な役割としては、T P P (Trans-Pacific Partnership Agreement) やT T

I P (Transatlantic Trade and Investment Partnership) などのポストG A T S (General Agreement on Trade in Services) のT T S A (Trade in Services Agreement) など、変化の激しい地域統合やグローバル・ガバナンスへの対応がある。

自貿区の最大の特徴である参入前の内国民待遇とネガティブ・リスト方式は、アメリカとの二国間投資協定(B I T) 交渉でも焦点となっており、自貿区はまさにその「実験室」でもある。二〇一四年一月のダボス会議では、フロマン米通商代表が、中国のT P P 加盟の前提条件として、アメリカとのB I T 交渉の進展を掲げている。中国は独自の「一带一路」構想でイニシアチブを発揮しつつも、T P P やB I T に繋がる動きへの対応も決して怠っていないのである。

（おおはし ひでお／専修大学経済学部教授）

《参考文献》

①大橋英夫『経済の国際化』シリーズ現代中国経済、名古屋大学出版会、二〇〇三年。